

DE LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA

LA REFORMA BANCARIA

Ideas generales previas

La necesidad de una reforma administrativa en las Instituciones públicas españolas se pone de manifiesto con más urgencia, cuando en el mes de septiembre de 1956 se celebra en Madrid el X Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. La reforma es de todo punto necesaria, ya que se sigue actuando con la aplicación de unos principios y un procedimiento que, si bien tuvieron su plena razón de ser en los momentos en que se adoptaron, hoy se ven desbordados por la realidad moderna.

Pocos meses más tarde, en diciembre de ese mismo año—el 20 de diciembre de 1956—, se crea por Decreto-ley la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, con la específica tarea de ser el motor que impulsara la Reforma administrativa en España.

Con ello, y tras un proceso ininterrumpido de adaptación de la organización y funcionamiento de la Administración se está paulatinamente consiguiendo un máximo rendimiento en los servicios.

Fruto de este clima ha sido la promulgación, entre otras, de la moderna Ley de Procedimiento Administrativo de fecha 17 de julio de 1958, en la que se marcan las directrices de un nuevo sistema procedimental dotado de una serie de características que se hacen necesarias en la realidad práctica de una Administración ágil y moderna.

«La actuación administrativa—nos señala el párrafo primero de esta Ley— se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.» «Este mismo criterio—sigue diciendo el mismo artículo en su párrafo tercero—presidirá las tareas de normalización y racionalización» de documentos, expedientes, datos, estadísticas, etc., Ideas capitales éstas que harán posible, a la vez que una mayor confianza de los administrados en su Administración, un más reducido coste en los servicios y, en definitiva, una mayor productividad. La finalidad es, por consiguiente, la de lograr el máximo de celeridad y eficacia en los servicios con los mínimos costes y formalidades. De este modo se satisfacen plenamente los intereses, tanto públicos como privados.

La Reforma es, pues, modificación de lo imperfecto, cambio en lo que sustancialmente sea necesario. Y esta modificación y este cambio han de ser efectuados, en definitiva, por las personas. Por ello, la Reforma carecería de sentido sin ese espíritu renovador en el propio cuerpo de la Administración.

Sin embargo, no debe ocultarse en modo alguno la resistencia de la propia Administración a verse desplazada de los cauces que ella misma ha creado con su actividad cotidiana. Por consiguiente, todo resultaría vano sin ese espíritu renovador del que deben participar todos los funcionarios independientemente de su jerarquía.

La Comisaría del Plan de Desarrollo Económico

Al hilo de esta reforma, y concretamente en el plano económico, se crea en España la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico. Por Decreto de la Presidencia del Gobierno de 1 de febrero de 1962 se crea el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico con el carácter de delegado permanente del Gobierno y dependiente de su Presidencia. Sus funciones se centran principalmente en impulsar y coordinar la elaboración y ejecución del Plan, vigilar su desarrollo e informar y proponer a los ministros o a la Comisión delegada de Asuntos Económicos —a la que asiste cuando expresamente es convocado— la adopción de medidas conducentes a alcanzar tanto la coordinación debida como los objetivos propuestos. De este modo, con la creación de un Organismo que coordine y controle la actividad económica de la nación, se consigue un desarrollo en su economía que, a todas luces, será mucho más rápido y eficaz. De lo que se trata es de crear un Organismo que centralice toda la actividad económica de los diferentes Departamentos ministeriales de carácter fundamentalmente económico, a fin de que no haya dispersión en materia tan delicada cual es la economía pública. A tales efectos se crearon una serie de Comisiones que estudian periódicamente los distintos sectores económicos del país.

Estructuración crediticia y bancaria

Pero aún más concreto en la reestructuración económica, es el problema que supone la reforma en la ordenación del crédito y de la Banca. La puesta en práctica de un futuro próximo del Plan General de Desarrollo, exige un previo examen de los instrumentos de que se dispone para acometer con éxito esa trascendental tarea. Y uno de estos instrumentos, quizá el más importante, sea el crédito y la Banca.

El Ministro de Hacienda, don Mariano Navarro, en su discurso pronunciado en la Sesión Plenaria de las Cortes Españolas, celebrada el día 12 de abril de 1962, señaló que la ordenación del sistema bancario se imponía habida cuenta de que incluso vendría a llenar vacíos institucionales. Defendía el Ministro el proyecto de Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca.

La Ley —hoy ya una realidad— pretende armonizar dos ideas fundamentales por las que debe discurrir la economía: la línea del impulso y la de su equilibrio.

La Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca lleva fecha 14 de abril de 1962. En ella se ordena que se reestructure el Comité de Crédito a Medio y Largo Plazo y la Comisaría de la Banca Oficial con sus Bancos y otros Organismos dependientes, y el Banco de España, nacionalizando el capital privado que hubiera en ellos y reorganizándolos, excepto el Banco Exterior de España, que queda sujeto a un régimen especial que luego veremos.

La línea del impulso

En cuanto al impulso propuesto en la actividad crediticia, se hizo necesario crear un centro ordenador de la financiación exigida por el desarrollo económico del país, centro que con la denominación de Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, y como continuador del antiguo Comité que ahora se suprime, fuera a ser el motor que impulsara toda la actividad crediticia oficial.

El Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, en cuanto ordenador de la política crediticia oficial, es el encargado de distribuir el crédito público u oficial a través de los organismos que habiendo estado integrados dentro de la Banca oficial hoy han sido nacionalizados y dependen del Ministro de Hacienda, a través del mismo.

Estos organismos, que han pasado a ser autónomos de la Administración del Estado—si bien excluidos de la regulación de la Ley de Entidades Autónomas de 26 de diciembre de 1958 por estar incursos en su artículo 5.º—, son los que, en definitiva, realizarán prácticamente los dictados del Ministro de Hacienda y del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo.

Actualmente existen hasta seis entidades oficiales de crédito que encajan en este supuesto:

1.º El Banco de Crédito Industrial, nacionalizado y organizado por el Decreto-ley de 19 de julio de 1962.

2.º El Banco Hipotecario de España, nacionalizado y organizado por el Decreto-ley de 20 de julio de 1962.

3.º El Banco de Crédito Local, nacionalizado y organizado por el Decreto-ley de 20 de julio de 1962.

4.º El Banco de Crédito Agrícola, creado y organizado por el Decreto-ley de 20 de julio de 1962, que viene a sustituir al extinguido Servicio Nacional del Crédito Agrícola.

5.º El Banco de Crédito a la Construcción, creado y organizado por el Decreto-ley de 29 de noviembre de 1962, y que viene a sustituir al extinguido Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional.

6.º La Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero, que, según la Ley de Ordenación Bancaria, de 14 de abril de 1962, será reorganizada al igual que los anteriores.

Los medios financieros de que dispondrá el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo son mucho más amplios que los que había venido disfrutando el antiguo Comité, al que sustituyó. Estos medios procederán bien de anticipos del Tesoro o de cédulas para inversiones suscritas, según modalidades ya probadas, bien por entidades o por particulares. De todos modos, la allegación de fondos con que atender a las peticiones de créditos puede abarcar también a las participaciones extranjeras, operaciones de tesorería con los Bancos y Cajas de Ahorro y por anticipos del Banco de España, e incluso en casos excepcionales puede llegar a la adquisición de valores mobiliarios. De este modo, la marcha del crédito público, subordinada al bien común, irá pareja con el desarrollo económico del país.

La línea del equilibrio: nacionalización del Banco de España

Y por lo que respecta al equilibrio, es preciso asegurar que el impulso económico no sobrepase los límites de la expansión permitida en cada momento por la economía.

Para asegurarse el país en tal sentido se nacionaliza el Banco de España, ya que —como dice Navarro Rubio— sería un tanto incongruente que condicionásemos el ejercicio de una función tan directamente vinculada al bien común, a la defensa de toda esa gama de intereses particulares que tienen el deber de proteger el capital privado a través de una política de dividendos.

De aquí que para un buen control de la situación se haga necesaria de todo punto la nacionalización del Banco de España, pasando a ser, por una parte, quien regule la creación de dinero; por otra, quien vigile e inspeccione la Banca privada, y, por una última, quien ordene el sector exterior. Así, pues, en cuanto al primer problema, mantiene el equilibrio necesario entre producción y posibilidades de adquisición; en cuanto al segundo, asume la función inspectora de la Banca privada, procurando que los intereses particulares no puedan prevalecer sobre el interés general de la nación, y, por último, en cuanto al tercer problema, el Banco de España asumirá la función de regular el movimiento de pagos exteriores y centralizar las reservas metálicas y de divisas.

El Banco de España queda, pues, como entidad oficial, aunque, en el orden técnico, mantenga una organización autónoma.

Las Cajas de Ahorro

Junto al Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo y el Banco de España hemos de señalar la existencia del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro, cuyas funciones y reorganización están contenidas en el Decreto-ley de 7 de junio de 1962.

Las Cajas de Ahorro desempeñan en España un interesante papel económico, ya que a ellas es a donde acuden los pequeños excedentes de las economías de

consumo o familiares, que habida cuenta de que alcanzan una cifra de alrededor de los 90.000 millones de pesetas—casi la quinta parte de la renta nacional anual de España—no son nada desdeñables. Y como estas sumas depositadas en las Cajas de Ahorro constituyen capitales en su más recto sentido de «sumas ganadas y no consumidas», pudiendo ser invertidas en los nuevos procesos de producción exigidos por el desarrollo económico, es de todo punto interesante controlarlas dando unidad al sistema crediticio; unidad que se consigue a través del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro.

La Banca privada

Por lo que respecta a la Banca privada, ésta queda bajo la inspección del Banco de España, que recibe instrucciones del Ministro de Hacienda.

No hay que olvidar que la Banca española, con la característica de «Banca mixta»—pues reúne en su seno tanto a los Bancos llamados «comerciales» como a los denominados «de negocios»—, ha coadyuvado de manera decisiva en nuestra expansión económica. Sin embargo, se hace necesaria una reforma del sistema bancario privado, habida cuenta de que es preciso contar con Bancos que atiendan preferentemente al «mercado de dinero» junto a otros que se orienten hacia el «mercado de capitales».

Corolario de esta afirmación es la promulgación del Decreto-ley de 29 de noviembre de 1962 normando la creación de nuevos Bancos industriales y de negocios que, revistiendo la forma de sociedad anónima, tengan por misión esencial la de crear nuevas empresas, sirviendo al mismo tiempo de promotores de la iniciativa privada en los más variados aspectos de la actividad productiva, acomodando su participación en tales empresas al capital propio, que es, en definitiva, el único que puede asegurar los inmovilizados. Estos Bancos, con limitaciones en muchos sentidos, no podrán realizar operaciones comerciales, según señala el párrafo tercero del artículo 4.º del Decreto-ley de 29 de noviembre de 1962.

Junto a éstos, a los Bancos comerciales se les limita la cartera de valores industriales para que de este modo no se interfieran en las actividades propias de aquéllos.

El Banco Exterior de España

Problema aparte representa el Banco Exterior de España. Esta entidad, que estuvo sujeta a la Comisaría de la Banca Oficial, queda hoy asimilada a la Banca privada, pues no solamente se exceptúa de la nacionalización que afecta a todos los organismos que dependían de la citada Comisaría, sino que taxativamente se dice en la base 4.ª de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de

la Banca que «quedará sometido a la misma regulación y limitaciones que se impongan a los Bancos privados, sin perjuicio de la intervención que el Gobierno juzgue oportuno reservarse en tanto conserve aquél su carácter de Banco Oficial. Y viene a recalcar este carácter el párrafo segundo del artículo 2.º del Decreto-ley de nacionalización del Banco de España, de 7 de junio de 1962, al decir que «siempre que en este texto se mencione a la Banca privada y a los efectos del mismo se entiende comprendido en este término al Banco Exterior de España».

Coordinación del sistema

Por último, en cuanto a la coordinación de todo el sistema expuesto, la fórmula ha consistido en establecer un centro personal de coordinación y control, ya que la jefatura suprema se ha confiado al Gobernador del Banco España, que, además de ejercer la Gobernación de este Banco de Bancos, ejerce también la presidencia del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo y del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro.

Al efecto de plastificar el sistema tal y como ha quedado después de esta reforma, se acompaña un organigrama, que dará una visión clara y rápida del mismo.—TOMÁS ZAMORA RODRÍGUEZ.

MINISTRO
DE
HACIENDA

Gobernador
del Banco de España
Presidente
de los dos Institutos

